



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-538

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 января 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Крупнова И.В.

при секретаре
с участием прокурора

Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации муниципального образования «Город Новодвинск» о признании недействующим письма Федеральной антимонопольной службы от 31 мая 2010 г. № ИА/16692

по апелляционной жалобе Федеральной антимонопольной службы на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2019 г. по делу № АКПИ19-662, которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Федеральной антимонопольной службы Савостиной Е.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 мая 2010 г. Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России) издала письмо № ИА/16692 о разъяснении пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Письмо).

Разъясняя указанную норму федерального закона в части определения понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, ФАС в Письме (абзацы шестой – двадцать второй) указала:

«В результате анализа законодательства Российской Федерации, регулирующего различные аспекты обеспечения жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, в том числе Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 46-ФЗ «О переоформлении задолженности по централизованным кредитам и начисленным по ним процентам организаций агропромышленного комплекса, а также организаций, осуществляющих завоз (хранение и реализацию) продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности», Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 757 «О дополнительных мерах государственной поддержки граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)», постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. № 207 «Об утверждении Порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 907 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям, эксплуатирующим аэродромы, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», постановления Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2007 г. № 847 «Об утверждении Правил предоставления субсидий на покрытие части расходов, связанных с функционированием отделений почтовой связи, расположенных в районах Крайнего Севера», можно сделать вывод, что в целях создания благоприятных условий для обеспечения достойной жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и устойчивого, гармоничного развития производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды этих регионов осуществляется ряд мер, направленных на создание и поддержание социально гарантированных условий жизнедеятельности населения этих регионов.

К таким мерам относятся:

1) установление гарантий и компенсаций населению этих регионов в целях возмещения дополнительных физиологических затрат и более высокой

стоимости жизни, складывающихся под воздействием географических, климатических факторов и связанных с ними особенностей социально-экономического развития. Данные гарантии и компенсации предназначены для привлечения трудовых ресурсов, выравнивания уровня жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по сравнению со средним уровнем жизни населения в Российской Федерации за счет предоставления дополнительных льгот и преимуществ;

2) создание в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей льготного режима развития организациям, обеспечивающим государственные нужды в необходимой в этом регионе продукции, а также участвующим в решении социальных задач, в целях создания условий для гармоничного развития производства, социальной сферы и сохранения окружающей природной среды, опережающего развития объектов инфраструктуры, в первую очередь связи и транспорта. В рамках данного направления осуществляется:

- предоставление организациям, участвующим в обеспечении государственных нужд, компенсаций повышенных затрат, связанных с производственной деятельностью в условиях районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

- финансовая поддержка завоза продукции (товаров) в районы с ограниченными сроками завоза продукции (товаров);

- предоставление кредитов на льготных условиях организациям и предпринимателям, создающим новые рабочие места.

3) сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера.

В целях развития традиционного образа жизни, природопользования, форм социальной организации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей предусматривается:

- строительство жилья, объектов здравоохранения, культуры, образования и коммунально-бытового назначения в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера;

- предоставление дотаций, льгот по налогообложению организациям, занимающимся традиционными видами деятельности коренных малочисленных народов Севера, с преимущественным составом работающих из числа этих народов;

4) оптимизация численности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В этих целях, в том числе для снижения нагрузки на инфраструктуру, с учетом складывающейся в регионе демографической ситуации и реальных миграционных потоков, создаются условия для привлечения необходимых специалистов на Север. Также обеспечивается участие государства в строительстве и приобретении жилья для граждан, выезжающих с Севера, целевыми капитальными вложениями, предоставлением субсидий, а также ссуд и кредитов на льготных условиях.

Таким образом, обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях представляет собой совокупность мер, осуществляемых федеральными органами власти, органами

власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в целях обеспечения достойной жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, создания и поддержания социально гарантированных благоприятных условий жизнедеятельности населения этих регионов, и включает в себя:

- установление гарантий и компенсаций населению этих регионов;
- поддержку (предоставление компенсаций, кредитов, льгот) организаций, обеспечивающих государственные нужды в необходимой в этих регионах продукции, а также участвующих в решении социальных задач;
- содействие сохранению и развитию традиционного образа жизни, природопользования, форм социальной организации коренных малочисленных народов этих регионов;
- меры государственного воздействия (в том числе предоставление субсидий, ссуд, кредитов) с целью оптимизации численности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Администрация муниципального образования «Город Новодвинск» (далее – Администрация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Письма в связи с тем, что оно обладает нормативными свойствами, по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, а именно пункту 1 части 1 статьи 19 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон «О защите конкуренции»), и не соответствует абзацу двенадцатому части 1 статьи 2, части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нарушение своих прав усматривает в том, что на основании применения данного Письма территориальный орган ФАС России фактически исключил возможность предоставления муниципальной преференции в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования «Город Новодвинск» в сфере электроснабжения в условиях преодоления финансовой нестабильности энергосетевой организации посредством привлечения средств кредитной организации под залог муниципального имущества. Письмо препятствует Администрации в реализации прав, вытекающих из полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения, на предоставление муниципальной преференции энергосетевой организации в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования «Город Новодвинск».

Представитель ФАС России в суде первой инстанции возражала против удовлетворения административного искового заявления, указав на то, что Письмо не является нормативным актом, устанавливающим обязательные правила поведения, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки

адекватного толкования положений действующего законодательства и не влекут изменение правового регулирования соответствующих отношений.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо обладает нормативными свойствами, содержит разъяснения, которые фактически устанавливают предписания общего характера, правила, адресованные неопределенному кругу лиц, рассчитанные на неоднократное применение, оказывающие регулирующее воздействие.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2019 г. административное исковое заявление администрации муниципального образования «Город Новодвинск» удовлетворено. Признано не действующим со дня принятия письмо Федеральной антимонопольной службы от 31 мая 2010 г. № ИА/16692.

Не согласившись с таким решением, ФАС России в апелляционной жалобе просит его отменить и принять по административному делу новое решение об отказе администрации муниципального образования «Город Новодвинск» в удовлетворении заявленного требования. Ссылаясь на ошибочность выводов суда и неправильное применение норм материального права, административный ответчик указывает на то, что Письмо не является нормативным правовым актом, а содержащиеся в нем разъяснения даны ФАС России в пределах, предоставленных ей законодателем полномочий, не выходят за рамки адекватного толкования положений действующего законодательства, не влекут изменение правового регулирования и согласуются с содержанием указанных в Письме нормативных актов. Полагает, что у суда отсутствовали основания для признания недействующим Письма, так как содержащиеся в нем разъяснения не исключают вопросы обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, определенные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», из целей предоставления преференции в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» и не нарушают права и законные интересы административного истца.

Представитель администрации муниципального образования «Город Новодвинск» в судебное заседание апелляционной инстанции не явился, просил рассмотреть административное дело в его отсутствие. Администрация представила возражения на апелляционную жалобу, в которых просит оставить ее без удовлетворения, указав, что доводы апелляционной жалобы сводятся к субъективной переоценке имеющихся в деле доказательств и установленных на их основе обстоятельств и не могут являться основанием для отмены решения суда, принятого с соблюдением норм материального и процессуального права.

Представитель Минюста России в заседание суда апелляционной инстанции не явился, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещен в установленном законом порядке. Минюст России в письменном сообщении на апелляционную жалобу поддерживает позицию, изложенную

суду первой инстанции в письме от 18 октября 2019 г. № 01-131567/19, просит о проведении судебного заседания без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не находит.

Согласно статье 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение (пункт 1 части 5).

Рассматривая и разрешая данное дело, суд выполнил требования вышеприведенных законоположений.

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

Согласно пунктам 5, 9 части 2 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции», пунктам 5.4, 6.3 названного положения ФАС России дает разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства, обобщает и анализирует практику применения антимонопольного законодательства, разрабатывает рекомендации по его применению, дает юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции службы.

В Письме, принятом во исполнение пункта 3 приложения 1а Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2010 г., утвержденного приказом ФАС России от 31 марта 2010 г. № 146, и направленном соответствующим органам, ФАС России даны разъяснения пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» в части определения понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

При рассмотрении административного дела суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Письмо содержит результаты анализа законодательства Российской Федерации, регулирующего различные аспекты обеспечения жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на основании которого сформулирован закрытый перечень мер, направленных на создание и поддержание социально гарантированных условий жизнедеятельности населения этих регионов. При перечислении таких мер в Письме дано понятие «обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», определение которого в качестве предписания общего характера не относится к полномочиям ФАС России. Данное Письмо носит обязательный для территориальных органов ФАС России характер.

То обстоятельство, что Письмо опосредованно, через правоприменительную деятельность территориальных органов ФАС России, приобрело, по сути, обязательный характер в отношении неопределенного круга лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых Федеральным законом «О защите конкуренции», рассчитано на неоднократное применение, а значит – имеет нормативные свойства, нашло свое подтверждение в суде первой инстанции на основании имеющихся в данном деле материалов.

Содержание имеющейся в материалах дела копии решения руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области от 6 февраля 2019 г. № 05-06/474, принятого им по заявлению главы муниципального образования «Город Новодвинск», подтверждает, что положения пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» в части понятия обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях применяются в истолковании, изложенном ФАС России в оспариваемом Письме, послужившем основанием для отказа в предоставлении государственной и муниципальной преференции.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях является целью, в соответствии с которой могут быть предоставлены государственные или муниципальные преференции на основании правовых актов федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской

Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органа или организации.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающим общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, и определяющим государственные гарантии его осуществления, установлено, что вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и указанным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абзац двенадцатый части 1 статьи 2).

Из положений пункта 4 части 1 статьи 14 и пункта 4 части 1 статьи 16 названного закона следует, что к вопросам местного значения городского поселения относятся в том числе и организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд правильно исходил из того, что данные в оспариваемом Письме разъяснения основаны на выборочном анализе действовавшего на день его принятия законодательства (31 мая 2010 г.), не учитывают нормы иных актов, регулирующих отношения, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения, в частности Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положения которых, определяя обеспечение жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях как одну из возможных целей предоставления государственной или муниципальной преференции, не ограничивают достижение обозначенной цели исключительно предметами регулирования федеральных законов и иных нормативных правовых актов, перечисленных в абзаце шестом Письма.

Фактически устанавливая закрытый перечень мер, направленных на создание и поддержание гарантированных условий жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера, Письмо оказывает общерегулирующее воздействие на отношения, связанные с предоставлением государственных или муниципальных преференций в соответствии со статьями 19, 20 Федерального закона «О защите конкуренции», и влечет изменение правового регулирования.

При таких данных утверждения административного ответчика в апелляционной жалобе о том, что Письмо издано в пределах предоставленных ФАС России полномочий, а указанные в нем нормы и сопутствующая им интерпретация соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, являются ошибочными, как не соответствующие действительности.

Принимая во внимание, что изложенное ФАС России в оспариваемом Письме толкование пункта 1 части 1 статьи 19 Федерального закона «О защите конкуренции» приобрело обязательный характер в отношении неопределенного круга лиц, применяется в качестве нормативного обоснования правоприменительного решения, ссылка в апелляционной жалобе на отсутствие данных о нарушении прав Администрации оспариваемым Письмом является несостоятельной и опровергается материалами административного дела.

Установив, что Письмо не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, суд первой инстанции, руководствуясь пунктом 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правомерно признал его не действующим со дня принятия, удовлетворив административное исковое заявление.

Административным ответчиком в апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции, изложенные в решении о незаконности оспариваемого акта, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии не имеется.

Обжалуемое решение суда вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федеральной антимонопольной службы – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

В.Ю. Зайцев

И.В. Крупнов